



Rivista N°: 1/2015
DATA PUBBLICAZIONE: 06/02/2015

AUTORE: Francesco Raffaello De Martino *

REVISIONE DEI TRATTATI EUROPEI, FISCAL COMPACT E COSTITUZIONE ITALIANA **

1. Premessa. – 2. Modificazione dei Trattati e politiche di bilancio europee. – 3. Il Fiscal compact e la modifica dell'articolo 81 della Costituzione. – 4. Conclusioni.

1. Premessa

La crisi economica e finanziaria che ha investito l'Europa negli ultimi anni ha fatto emergere diverse contraddizioni politico-istituzionali in seno all'Unione Europea¹. Essa ha indotto le Istituzioni europee, anche a causa delle pressioni provenienti da alcuni Paesi come la Germania, a dare vita a politiche di bilancio e finanziarie più rigorose dirette a contenere e arginare, almeno secondo talune prospettive di politica economica, la recessione in atto².

Tali regole sono state adottate nonostante alcune divergenze tra i *partners* europei. Infatti sono affiorate posizioni di fondo differenziate sulle soluzioni idonee ad affrontare i mol-

* Ricercatore di Diritto costituzionale presso il Dipartimento Giuridico dell'Università degli Studi del Molise — demartino@unimol.it

** Intervento svolto al seminario di studi su: *Dibattito regionale sul futuro dell'Unione*, organizzato dalla Commissione europea, dall'Università degli Studi del Molise e dalla Provincia di Campobasso, Campobasso 15 aprile 2014.

¹ Sul punto la letteratura è ampia, di recente si veda: D. GRIMM, *La forza dell'UE sta in un'accorta autolimitazione*, in www.nomos-leattualitaneldiritto.it, n. 2, 2014; A. CERRI, *La crisi economica e le prospettive europee*, ivi; C. PINELLI, *La giurisprudenza costituzionale tedesca e le nuove asimmetrie fra i poteri dei parlamenti nazionali dell'eurozona*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2014.

² Secondo alcuni autori la crisi economica e finanziaria ha favorito l'approvazione di alcune misure utili ad irrigidire la normativa di finanza pubblica europea e interna. Sul tema si vedano ad esempio: T.F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quaderni costituzionali*, n.1, 2014, p. 51 ss.; A. GIOVANNELLI, *Vincoli europei e decisione di bilancio*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2013, p. 933 ss.; G. PI-TRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2012, p. 9 ss.; I.CIOLLI, *Crisi economica e vincoli di bilancio*, in www.gruppodipisa.it; G.L. TOSATO, *I vincoli europei sulle politiche di bilancio*, in *Il Filangieri, Quaderno 2011*, www.arsae.it.

teplici problemi posti dalla congiuntura economica particolarmente negativa³, anche a causa delle diverse realtà economiche di tali Paesi. Queste differenze sono tuttora alla base, secondo alcuni autori, della “forte asimmetria della zona euro, che ha portato alla crisi del debito sovrano dei Paesi più deboli, al pericolo di insolvenza per taluni di essi e alla creazione di fondi di assistenza finanziaria”⁴.

Più in generale è stato evidenziato come il capitalismo finanziario mondiale sia apparso addirittura sull’orlo del fallimento, tanto che in diversi Paesi sono state impiegate ingenti risorse economiche, attraverso i bilanci statali, al fine di porre in essere piani di salvataggio di banche e compagnie di assicurazione⁵.

Una delle cause principali della crisi finanziaria ed economica proveniente dagli Stati Uniti che ha poi investito l’Europa, risiederebbe nel fatto che da una certa fase storica si è sviluppato “un nuovo regime di produzione capitalistico il cui motore centrale è rappresentato dai mercati finanziari. In tale sistema economico la produzione di denaro a mezzo di denaro ha preso il posto, come principio base del sistema, della produzione di merci a mezzo di merci”⁶. Questo nuovo modo di produzione economica ha pertanto condizionato assai significativamente l’economia reale, provocando in definitiva la sua contrazione, con ricadute altrettanto significative sulla qualità della vita dei singoli e sulla distribuzione delle risorse⁷.

Pur non potendo in questa sede prendere in esame la prospettiva di esame richiamata⁸, appare se non altro condivisibile l’idea che anche per quelle ragioni si siano susseguite nell’area dell’euro, almeno a partire dal 2010, una serie di decisioni volte a rimediare all’instabilità dei mercati capace di alterare sensibilmente la solidità delle economie dei Paesi aderenti all’UE.

³A tale proposito G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, cit., p. 9, precisa che “si è manifestata una crisi del sistema finanziario caratterizzata dall’eccessivo ammontare di debito che il «finanzcapitalismo» aveva creato sia a carico delle famiglie sia a carico di se stesso”.

⁴G.L. TOSATO, *I vincoli europei sulle politiche di bilancio*, cit., p. 82.

⁵Così L. GALLINO, *Finanzcapitalismo. La civiltà del denaro in crisi*, Torino, 2011, p. 15, che elabora una serrata critica del capitalismo finanziario proponendo alcune soluzioni dirette a fronteggiare la de-regolazione del sistema finanziario attraverso l’individuazione di misure capaci di limitarne il potere incondizionato.

⁶G. PITRUZZELLA, op. ult. cit., p. 10.

⁷Secondo L. GALLINO, op. ult. cit., p. 79 ss., nel 2010 “il finanzcapitalismo ha disvelato il suo ultimo capolavoro: rappresentare il crescente debito pubblico degli Stati non come l’effetto di lungo periodo delle sue proprie sregolatezze e dei suoi vizi strutturali, largamente sostenuti e incentivati dalla politica, bensì come l’effetto di condizioni di lavoro e di uno stato sociale eccessivamente generosi”. L’Autore ancora precisa che le risorse utilizzate dagli Stati per evitare il tracollo delle Istituzioni finanziarie hanno poi prodotto il paradosso di una finanza che, una volta rinsavita, si è nuovamente diretta contro gli Stati: a loro volta alle prese con bilanci gravati dalle richiamate operazioni di salvataggio, dagli investimenti utili allo stimolo e alla crescita dell’economia e dalla riduzione delle entrate fiscali causate dalla crisi. Pertanto sembra che sia stato proprio il sistema finanziario ad aver preso di mira i debiti sovrani: imponendo politiche di austerità e tagli al sistema del welfare per correggere la spesa pubblica “fuori controllo”.

⁸Sul tema si veda lo studio di G. DI GASPARE, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria. Dinamiche del potere finanziario e crisi sistemiche*, Padova, 2011; nonché C. PINELLI, *La dimensione internazionale della crisi finanziaria e i suoi riflessi nelle istituzioni di cooperazione sovranazionale e sui rapporti tra queste e gli ordinamenti nazionali*, in www.gruppodipisa.it.

Tali decisioni sono maturate per lo più in sede europea ed hanno costituito altresì il presupposto sostanziale da cui ha preso le mosse il procedimento di revisione dell'articolo 81 della Costituzione italiana. La legge costituzionale n.1 del 2012 ha così introdotto il principio dell'equilibrio di bilancio nei confronti dello Stato e delle pubbliche amministrazioni.

Giova precisare peraltro che l'oggetto delle note che seguiranno sarà l'esame di taluni aspetti delle scansioni procedurali formali che hanno condotto, da un lato, le Istituzioni europee ad adottare numerose decisioni in materia di finanza pubblica (attraverso atti aventi diversa natura giuridica) e, dall'altro, il Parlamento italiano ad approvare la revisione, forse anche un po' affrettata⁹, dell'articolo 81.

Pertanto esulerà da questo lavoro l'esame dei profili di natura sostanziale della nuova disciplina di finanza pubblica interna ed europea che ha significativamente innovato l'ordinamento giuridico italiano, ponendo non poche questioni sulle quali la scienza giuridica sta compiendo nuove ricostruzioni teoriche di problemi, per l'appunto, inediti, dirette a sistematizzare la complessa materia talvolta estranea al bagaglio culturale dei giuristi positivi¹⁰.

2. Modificazione dei Trattati e politiche di bilancio europee.

È noto che l'Unione europea nel corso degli ultimi anni ha dato vita a politiche economiche e finanziarie approvando numerose decisioni, anche modificative dei Trattati, in grado di regolare nel loro insieme la finanza pubblica europea¹¹.

Anzitutto, tra le misure più significative, bisogna richiamare quelle contenute nel c.d. Patto *euro plus* del marzo 2011¹². Gli Stati in questo caso si sono impegnati ad introdurre nei loro ordinamenti le regole di bilancio nel quadro dei principi indicati da tale atto. In particolare, quanto alle norme di bilancio nazionale, si è convenuto che "Gli Stati membri partecipanti si impegnano a recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio dell'UE fissate nel patto di stabilità e crescita. Gli Stati membri manterranno la facoltà di scegliere lo specifico strumento giuridico nazionale cui ricorrere ma faranno sì che abbia una natura vincolante e sostenibile sufficientemente forte (ad esempio costituzione o normativa quadro). Anche l'esatta forma della regola sarà decisa da ciascun paese (ad esempio potrebbe assumere la forma di "freno all'indebitamento", regola collegata al saldo primario o regola di spesa), ma

⁹ In tal senso F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2012, p. 2.

¹⁰ Sul tema si veda la riflessione di F. BILANCIA, *Spendingreview e pareggio di bilancio. Cosa rimane dell'autonomia locale?*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2014, p. 45 ss; nonché S. MANGIAMELI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2013.

¹¹ La bibliografia sul tema è vasta, per una prospettiva generale: M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *www.astrid-online.it/rassegna*, n. 3, 2013; AA. VV., *Istituzioni Europee, Politica economica, e ordinamento giuridico italiano*, a cura di U. Marini e G. Guarino, Napoli, 2013; A. GIOVANNELLI, *Vincoli europei e decisione di bilancio*, cit., p. 933 ss.; G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, cit., p. 9 ss.; I. CIOLLI, *I paesi dell'eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, in *Rivista AIC*, n.1, 2012.

¹² Il testo dell'accordo è consultabile all'indirizzo www.consilium.europa.eu.

dovrebbe garantire la disciplina di bilancio a livello sia nazionale che subnazionale¹³. Lo scopo di questo accordo è stato rinvenuto nell'esigenza di stabilire meccanismi capaci di vigilare le politiche economiche e di bilancio degli Stati rispetto al preminente obiettivo del rigore finanziario, ma anche quello di "promuovere la crescita"¹⁴.

Ancora il c.d. *Six Pack*, entrato in vigore nel novembre 2011, diretto a integrare e modificare l'originario *Patto di stabilità e crescita* del 1997. Quest'ultimo atto come noto, mediante due regolamenti e una direttiva, precisò i parametri posti dal *Trattato di Maastrich* del 1992 introdotti per limitare le politiche di bilancio degli Stati aderenti all'Unione attraverso la previsione dei due criteri costituiti dal limite del 3% del pil per il deficit pubblico e dal limite del 60 % del pil per il debito pubblico.

Il nuovo accordo del 2011 è costituito da cinque regolamenti e una direttiva. Tali atti introducono un complesso di regole che disciplinano strumenti di intervento più penetranti, ordinando, altresì, un sistema di sorveglianza e vigilanza economico-finanziaria. Più precisamente "il *Six Pack* mira a rendere più efficace la disciplina del PSC, rafforzandone la parte preventiva e correttiva, specie sotto il profilo correttivo"¹⁵.

Inoltre va ricordata l'istituzione del *Meccanismo europeo di stabilità* approvato nel marzo 2011 ed entrato in vigore nel settembre 2012, che ha razionalizzato gli strumenti di assistenza finanziaria elaborati nel corso del tempo per governare la crisi del debito sovrano di alcuni paesi dell'eurozona (come Grecia, Irlanda, Portogallo e Spagna)¹⁶, nel quadro, giova evidenziare, di una modifica dell'articolo 136 del *Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*.

Tale atto è stato preso in esame dal Tribunale costituzionale federale tedesco che ha elaborato alcune decisioni molto rilevanti. Tra le più significative conviene richiamare quelle adottate il 28 febbraio e il 12 settembre del 2012¹⁷ e quella più recente del 18 marzo 2014.

¹³ Nel quadro richiamato "La Commissione avrà la possibilità, nel pieno rispetto delle prerogative dei parlamenti nazionali, di essere consultata in merito alla precisa regola di bilancio prima dell'adozione in modo da assicurare che sia compatibile e sinergica con le regole dell'UE".

¹⁴ In tal senso G. PITRUZZELLA, op. ult. cit., p. 28. Secondo l'Autore inizialmente si era cercato di introdurre congegni in grado di realizzare una certa omogeneità di comportamento da parte degli Stati in ambito finanziario. Tuttavia in seguito ad alcune prese di posizione di taluni Paesi che non intendevano rinunciare alla propria autonomia in questo settore si è giunti ad un accordo che ha come motivo ispiratore quello del miglioramento della "competitività", considerata evidentemente come la soluzione politica più idonea "ai fini di una crescita più rapida e sostenibile dell'UE nel medio e lungo periodo, di livelli più elevati di reddito per i cittadini e della salvaguardia dei nostri modelli sociali", *ivi*, pp. 28, 29.

¹⁵ G.L. TOSATO, op. ult. cit., p. 83.

¹⁶ Indicazioni precise sono in G. PITRUZZELLA, op. ult. cit., p. 25, ove si chiarisce che attraverso tale nuovo intervento "Questo meccanismo fornirà assistenza finanziaria quando uno dei membri dell'Eurozona lo richiederà e quando tale assistenza finanziaria sarà ritenuta indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo complesso".

¹⁷ Su questa giurisprudenza che rilancia il ruolo del parlamento nazionale in ordine alla garanzia del principio democratico rispetto alle cessioni di quote di sovranità (economico-finanziaria) in favore dell'Unione europea la letteratura è ampia. Si vedano almeno: G. RIVISECCHI, *Il parlamento di fronte alla crisi economico-finanziaria*, in *Rivista AIC*, n.3, 2013, spec. pp. 18 ss.; A. FERRARI ZUMBINI, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo europeo di stabilità e sul Fiscal Compact*, in *Rivista giuridica del mezzogiorno*, n. 1-2, 2013,

Come noto quest'ultima decisione ha dichiarato compatibile con la legge fondamentale il *Meccanismo europeo di stabilità* perché "l'autonomia del *Bundestag* tedesco è preservata in maniera sufficiente nonostante gli impegni assunti"¹⁸. La condizione posta tuttavia è stata quella di un "necessario coinvolgimento del parlamento nazionale e il rafforzato obbligo di informazione nei confronti di *Bundestag* e *Bundesrat*"¹⁹ che ora è per l'appunto più stringente.

Tra i diversi profili problematici posti da questa giurisprudenza è stato segnalato come, a partire dalla sentenza del 12 settembre 2012, siano stati significativamente rafforzati i poteri del parlamento tedesco in misura assai più ampia di quanto accada per gli altri parlamenti nazionali, soprattutto perché: "ogni tranche di assistenza finanziaria agli Stati membri dell'eurozona che la richiedano deve essere approvata preventivamente dalla Commissione bilancio. Secondariamente, il potere di determinazione del bilancio va esercitato dall'assemblea. Infine, il *Bundestag* deve essere informato compiutamente e al più presto possibile circa le misure adottate al di fuori del quadro dell'Unione"²⁰. A queste condizioni dunque la Germania potrà assoggettarsi alle regole stabilite dal Mes, salvaguardando in tal modo le prerogative parlamentari.

Senonché tali requisiti non valgono a condizionare la partecipazione degli altri Paesi che hanno preso parte all'accordo, pertanto "Questa sorta di "democratizzazione in un solo Paese" scopre la legittimazione democratica dell'UEM e della stessa UE su un versante inconsueto, quello del principio di eguale posizione degli Stati partecipanti..."²¹; esso pone un problema piuttosto spinoso di paritaria posizione degli Stati membri dell'Unione. In altre parole la decisione del Tribunale costituzionale federale riconosce una speciale posizione di supremazia del parlamento tedesco rispetto agli altri parlamenti dei Paesi membri dell'Unione, suscettibile di intaccare un principio cardine di ogni ordinamento che aspiri ad assumere le sembianze di Stato federale: ovvero l'eguaglianza tra Stati all'interno della Federazione²².

p.43 ss.; R. BIFULCO, *Il custode della democrazia parlamentare. Nota a prima lettura alla sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco del 7 settembre 2011 sui meccanismi europei di stabilità finanziaria (16 settembre 2011)*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2011; M. BONINI, *Dai "Signori dei Trattati" al "Dominus del bilancio": principio democratico, meccanismo europeo di stabilità e forma di governo parlamentare nella recente giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht tedesco (29/11/2011)*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2011; Id., *Status dei parlamentari e European Financial Stability Facility: controllo democratico e indebitamento pubblico nella giurisprudenza del BVerfGG (28/3/2012)*, *ivi*, n. 1, 2012.

¹⁸ Il testo della decisione si può consultare in www.astrid.eu/Dossier--4/Tribunale-3/index.htm.

¹⁹ G. RIVISECCHI, *Il Meccanismo Europeo di Stabilità e il Fiscal Compact tra Karlsruhe e Lussemburgo*, in *Quaderni costituzionali*, n.2, 2014, p. 427.

²⁰ C. PINELLI, *La giurisprudenza costituzionale tedesca e le nuove asimmetrie fra i poteri dei parlamenti nazionali dell'eurozona*, *cit.*, p. 9.

²¹ *Ibidem*.

²² K. C. WHEARE, *Del governo federale*, Milano, 1949, p. 26, che indica come tratto distintivo del modello federale "quel sistema di divisione dei poteri che permette al governo centrale e a quelli regionali di essere, ciascuno in una data sfera, coordinati e indipendenti", al fine di garantire l'unione tra gli Stati e allo stesso tempo la reciproca indipendenza.

D'altra parte non si può certo contestare la facoltà dei Paesi membri dell'Unione, e tra questi la Germania, di stabilire in via autonoma le condizioni costituzionali di adesione agli accordi europei soprattutto su un versante, come per l'appunto quello del potere di bilancio, tradizionalmente rientrante nella sfera della sovranità nazionale. Questa circostanza dunque sembra evidenziare un problema aperto e di difficile soluzione perché, se da una parte il principio di eguale posizione degli Stati all'interno dell'Unione appare in qualche misura intaccato dalla decisione richiamata, è altrettanto vero però che il grado di penetrazione delle regole europee negli ordinamenti nazionali va misurato con i parametri costituzionali interni, a loro volta oggetto dell'interpretazione esclusiva del Giudice costituzionale. A non voler considerare il fatto, ancora, che i paesi membri dell'Unione ben potrebbero rilanciare la posizione dei rispettivi parlamenti mediante autonome determinazioni tali da riequilibrare le reciproche posizioni: una questione, evidentemente, risalente che sembra scontare altresì l'ambiguità di fondo dell'architettura istituzionale europea.

A ben riflettere la giurisprudenza del tribunale federale costituzionale tedesco sembra essere il riflesso e la conseguenza di un'asimmetria molto evidente nei rapporti di forza materiale tra gli Stati membri dell'Unione. Nel senso che la Germania in questa occasione sembra aver certificato in qualche misura la sua posizione di supremazia rispetto a quei Paesi, e tra questi l'Italia, che non hanno adottato le stesse cautele relative al trasferimento parziale in sede europea del potere di bilancio statale ma, al contrario, hanno sottoscritto pedissequamente gli obblighi scaturenti dalle politiche europee di bilancio.

Ad ogni modo l'atto che più di ogni altro ha attirato l'attenzione degli studiosi è certamente rappresentato dal *Trattato sulla stabilità, sul coordinamento, e sulla governance nell'Unione economica e monetaria*, il c.d. *Fiscal Compact*, sottoscritto da tutti gli Stati UE nel marzo 2012 ad eccezione del Regno Unito e della Repubblica Ceca²³.

Come è noto si tratta di un documento avente la natura di accordo internazionale non modificativo, secondo la procedura disciplinata dall'articolo 48 del *Trattato sull'Unione europea*, del *Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*: perché per l'appunto è stato raggiunto al di fuori della sua sede.

Il *Fiscal compact*, secondo una linea di continuità ideale, conferma e rafforza i vincoli di bilancio previsti dal *Patto di stabilità e crescita riformato*, indicando parametri puntali. Difatti

²³ La letteratura sul *Fiscal compact* è piuttosto significativa, oltre gli autori richiamati più sopra, si vedano almeno P. DE IOANNA, *Fiscal compact tra istituzioni ed economia*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1 - 2, 2013, p. 13 ss.; AA. VV., *Il Fiscal Compact*, a cura di G. Bonvicini e F. Brugnoli, Roma 2012; G. NAPOLITANO, *La nuova governance economica europea: il meccanismo di stabilità e il Fiscal compact*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5, 2012, p. 461; F. NUGNES, *Il Fiscal Compact. Prime riflessioni su un accordo ricognitivo*, 6 marzo 2012, in *Forum di Quaderni costituzionali*; G.L. TOSATO, L.S. ROSSI, G. MARTINICO, A. MAJOCCHI, M. COMELLI, *Gruppo di riflessione CSF-IAI sul Fiscal Compact*, in www.notre-europe.eu; L. AZOULAI, M. POIARES MADURO, B. DE WITTE, M. CREMONA, A. HYVARINEN, A. KOCHAROV, A. ADBALLAT, *Another legal monster? An EUJ Debate on the Fiscal Compact Treaty*, European University Institute, Department of Law, in www.cadmus.eui.eu; Editorial Comments, *The Fiscal Compact and the European constitutions: "Europe speaking German"*, in *European Constitutional Law Review*, volume 8, n. 1, 2012, p. 1 ss.; I. PERNICE, *International Agreement On A Rein-Forced Economic Union. Legal Opinion*, in www.greens-efa.eu.

ti in base all'articolo 3 si dispone che gli Stati firmatari devono essere in "pareggio o in avanzo". Tale obiettivo è soddisfatto "se il saldo strutturale annuo ... è pari all'obiettivo di medio termine specifico per il paese, quale definito dal Patto di stabilità e crescita rivisto, con il limite inferiore di un disavanzo strutturale dello 0,5% del prodotto interno lordo".

Seguono poi altre prescrizioni e quella, in particolare, dove si precisa che gli Stati membri dovranno dare esecuzione agli obblighi assunti attraverso "disposizioni vincolanti e di natura permanente -preferibilmente costituzionale- o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio"²⁴.

Bisogna evidenziare almeno un primo aspetto problematico, se non una vera e propria anomalia che, come si vedrà, presenta delle implicazioni di un certo rilievo anche in una prospettiva interna.

L'accordo sul *Fiscal Compact* è stato sottoscritto al di fuori delle regole che presiedono al funzionamento dell'Unione europea e, più precisamente, al di fuori della procedura di revisione dei Trattati stabilita dall'articolo 48 del *Trattato sull'Unione Europea*²⁵, pur trattandosi, viceversa, di un accordo che costituisce la sintesi di una serie di prescrizioni elaborate e adottate in sede europea in questi ultimi anni al fine di vincolare il potere di bilancio statale e, in taluni casi, formalizzate attraverso vere e proprie revisioni dei Trattati: come è accaduto nel caso dell'articolo 136 del *Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea* che ha disposto alcune misure specifiche nei confronti degli Stati la cui moneta è l'euro²⁶.

Come noto la procedura di revisione presenta due ipotesi. Quella in forma ordinaria²⁷ e quella in forma semplificata²⁸. Inoltre, come dichiarò la Corte di Giustizia con la sentenza 8

²⁴ Cfr. articolo 3, 2° comma, del Trattato.

²⁵ Il testo dell'articolo 48 del Trattato UE è commentato da S. BARIATTI, *Art. 48*, in *Trattati dell'Unione europea*, a cura di A. Tizzano, Milano, 2014, p. 325 ss.; U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Bari, 2013, p. 53 ss.; B. DE WITTE, *La dimensione nazionale della revisione dei Trattati europei*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2005, p. 39 ss.

²⁶ Come quella che prevede la possibilità di istituire un meccanismo di stabilità, o ancora quella che subordina la concessione di qualsiasi misura finanziaria necessaria nell'ambito di tale meccanismo assoggettandola ad una rigorosa condizionalità.

²⁷ Il cui tenore è il seguente (articolo 48 TUE): "2. Il governo di qualsiasi Stato membro, il Parlamento europeo o la Commissione possono sottoporre al Consiglio progetti intesi a modificare i trattati. Tali progetti possono, tra l'altro, essere intesi ad accrescere o a ridurre le competenze attribuite all'Unione nei trattati. Tali progetti sono trasmessi dal Consiglio al Consiglio europeo e notificati ai parlamenti nazionali.

3. Qualora il Consiglio europeo, previa consultazione del Parlamento europeo e della Commissione, adottati a maggioranza semplice una decisione favorevole all'esame delle modifiche proposte, il presidente del Consiglio europeo convoca una convenzione composta da rappresentanti dei parlamenti nazionali, dei capi di Stato o di governo degli Stati membri, del Parlamento europeo e della Commissione. In caso di modifiche istituzionali nel settore monetario, è consultata anche la Banca centrale europea. La convenzione esamina i progetti di modifica e adotta per consenso una raccomandazione a una conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri quale prevista al paragrafo 4.

Il Consiglio europeo può decidere a maggioranza semplice, previa approvazione del Parlamento europeo, di non convocare una convenzione qualora l'entità delle modifiche non lo giustifichi. In questo caso, il Consiglio europeo definisce il mandato per una conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri.

4. Una conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri è convocata dal presidente del Consiglio allo scopo di stabilire di comune accordo le modifiche da apportare ai trattati.

aprile 1976 (causa 43/75, *Defrenne*), tali procedure non escludono che sia possibile modificare il *Trattato* anche mediante “disposizioni specifiche” che si rinviengano al suo interno²⁹.

Queste ipotesi diversificate del procedimento di revisione a ben considerare portano ad emersione una certa elasticità di forme. Infatti attraverso tali procedure è possibile realizzare modifiche ai *Trattati* in via ordinaria, secondo scansioni procedurali articolate e diversificate. Esse nel loro complesso sembrano rivelare un orientamento, se non un principio più generale, che pare evidenziare a sua volta una sorta di preferenza per la sostanza delle modifiche, dei risultati e delle politiche europee da conseguire, piuttosto che per la tipizzazione dei procedimenti di revisione come accade in quasi tutte le costituzioni dei Paesi membri dell'Unione al fine di salvaguardare la rigidità costituzionale.

Tale peculiarità pertanto sembrerebbe denotare un profilo assai originale delle modalità di funzionamento dell'Unione europea, che per questa parte non pare possa associarsi ad un ordinamento basato su una costituzione di tipo rigido.

Peraltro il procedimento di revisione in forma ordinaria e quello in forma semplificata sono disciplinati sulla falsariga dei procedimenti di revisione previsti dagli ordinamenti nazionali nei quali, almeno formalmente, è riconosciuto un ruolo centrale ai Parlamenti. Difatti è stata perseguita assai chiaramente la soluzione di disciplinare le ipotesi della revisione (ex articolo 48 TUE) attraverso il coinvolgimento delle istanze democratiche ovvero mediante la convocazione della “convenzione composta da rappresentanti dei parlamenti nazionali, dei

Le modifiche entrano in vigore dopo essere state ratificate da tutti gli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali.

5. Qualora, al termine di un periodo di due anni a decorrere dalla firma di un trattato che modifica i trattati, i quattro quinti degli Stati membri abbiano ratificato detto trattato e uno o più Stati membri abbiano incontrato difficoltà nelle procedure di ratifica, la questione è deferita al Consiglio europeo”. Il testo del Trattato si può consultare su www.consilium.europa.eu/documents/treaty-of-lisbon?lang=it.

²⁸L'articolo 48 TUE è il seguente: “6. Il governo di qualsiasi Stato membro, il Parlamento europeo o la Commissione possono sottoporre al Consiglio europeo progetti intesi a modificare in tutto o in parte le disposizioni della parte terza del trattato sul funzionamento dell'Unione europea relative alle politiche e azioni interne dell'Unione.

Il Consiglio europeo può adottare una decisione che modifica in tutto o in parte le disposizioni della parte terza del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Il Consiglio europeo delibera all'unanimità previa consultazione del Parlamento europeo, della Commissione e, in caso di modifiche istituzionali nel settore monetario, della Banca centrale europea. Tale decisione entra in vigore solo previa approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali.

La decisione di cui al secondo comma non può estendere le competenze attribuite all'Unione nei trattati.

7. Quando il trattato sul funzionamento dell'Unione europea o il titolo V del presente trattato prevedono che il Consiglio deliberi all'unanimità in un settore o in un caso determinato, il Consiglio europeo può adottare una decisione che consenta al Consiglio di deliberare a maggioranza qualificata in detto settore o caso. Il presente comma non si applica alle decisioni che hanno implicazioni militari o che rientrano nel settore della difesa.

Quando il trattato sul funzionamento dell'Unione europea prevede che il Consiglio adotti atti legislativi secondo una procedura legislativa speciale, il Consiglio europeo può adottare una decisione che consenta l'adozione di tali atti secondo la procedura legislativa ordinaria”.

²⁹ In tal senso U. VILLANI, op. ult. cit., pp. 57, 58, che a titolo esemplificativo richiama l'articolo 25, 2° comma, del TFUE; nonché l'articolo 223, paragrafo 1, 2° comma, TFUE; l'articolo 311, 3° comma, TFUE; e l'articolo 281 TFUE.

capi di Stato o di governo degli Stati membri, del Parlamento europeo e della Commissione...³⁰, sia pure introducendo meccanismi alquanto articolati. A non voler considerare la complessità della procedura che sembrerebbe ispirata ad un *iper* garantismo procedurale che potrebbe finanche mettere a rischio la sua applicabilità; anche perché una procedura così complessa difficilmente potrà costituire la via ordinaria per quelle modifiche che non siano ampiamente condivise dai *Partners* europei, rischiando così di assecondare altre forme di modificazione meno rispettose delle prerogative parlamentari. Come è accaduto per l'appunto con l'approvazione del *Fiscal compact* che è stato stipulato mediante l'adozione di un accordo internazionale.

Da altro punto di vista tali discipline idonee a regolare le modalità delle procedure di modifica dei *Trattati* manifestano pur sempre una perdurante carenza democratica, perché tutte le misure giudicate utili a contrastare la crisi economica e finanziaria (sia quelle modificative sia quelle non modificative dei Trattati) sono state adottate senza il coinvolgimento dei popoli europei che, nelle decisioni richiamate, sono stati solo parzialmente tenuti in considerazione attraverso il parlamento europeo. Difatti le soluzioni normative riportate più sopra sono state adottate dai capi di Stato e di governo dei Paesi membri con un sacrificio piuttosto evidente del principio di rappresentanza politico-parlamentare³¹.

Ponendo nuovamente l'attenzione sul *Fiscal compact* bisogna pertanto riconoscere che, pur in presenza di una normativa che aspira a riprodurre nel Trattato UE (sia pure con le diverse formule richiamate) quella presente in buona parte delle costituzioni rigide in cui è disciplinato il procedimento della revisione costituzionale, si è fatto ricorso ad un trattato internazionale che, oltre a rappresentare un *escamotage* per aggirare le resistenze di Regno Unito e Repubblica Ceca contrari all'introduzione di tali vincoli nei rispettivi ordinamenti e, dunque, alla revisione formale del *Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*, mette in crisi la vocazione, se non l'ambizione, dei Trattati UE ad assumere la natura di costituzione europea³².

³⁰ Cfr. art. 48, 3° comma, TUE.

³¹ L'annosa questione del deficit democratico è da ultimo esaminata da D. GRIMM, *La forza dell'UE sta in un'accorta autolimitazione*, cit., p. 3 ss. L'Autore giudica che alla base del problema ci sia una carenza strutturale di rappresentatività del Parlamento europeo perché "I partiti europei non possono ottemperare al loro ruolo di mediatori tra i cittadini dell'Unione e gli organi europei giacché non stanno a contatto con gli elettori, né devono rendere loro conto. I partiti nazionali, invece, non sono in grado di assicurare in modo credibile che il programma da loro promosso sarà adottato, dopo le elezioni, dai gruppi del Parlamento europeo. In Europa appare difatti interrotto il nesso, imprescindibile per la democrazia, tra elezioni e lavoro del Parlamento, tra delega e responsabilità".

³² Per una simile opzione metodologica J. H. H. WEILER, *La Costituzione dell'Europa*, Bologna, 2003, spec. p. 511 ss, in cui l'autore sostiene che indipendentemente dall'adozione di una Costituzione formale l'Europa esprima comunque un'architettura costituzionale. Analogamente S. BARTOLE, *A proposito della revisione del trattato che istituisce la Costituzione dell'Unione europea*, in *Diritto pubblico*, n. 3, 2003, p. 771 ss., precisa che in seguito ad una significativa "giurisprudenza comunitaria volta a trasformare progressivamente i Trattati comunitari in una vera e propria costituzione comunitaria, sembra naturale porre a confronto le norme dei trattati in materia con la modellistica delle procedure di revisione delle costituzioni degli Stati in generale ...". Ancora, secondo C. PINELLI, *Formazione e revisione del Trattato costituzionale europeo*, in S.P. Panunzio (a cura di), *I diritti fonda-*

È così prevalso il metodo intergovernativo su quello comunitario, in base ad una scansione non sempre lineare tra i due modelli istituzionali europei³³. Tale circostanza sembra poi dimostrare come nei momenti di crisi o di rallentamento del processo di integrazione europea, prevalga sempre il metodo intergovernativo che rimette in gioco la sovranità dei Paesi aderenti all'Unione europea rappresentati dai rispettivi governi: secondo una perdurante e discutibile tendenza diretta a ridimensionare il ruolo del Parlamento europeo nei più significativi processi decisionali. Laddove sembrerebbe essere recuperato un certo peso dei Parlamenti nazionali soprattutto nella fase precedente il "processo di decisione intergovernativa"³⁴.

Tale esperienza segnala così almeno due problemi aperti. Anzitutto che nelle fasi di emergenza economica e finanziaria le articolate procedure di revisione dei Trattati non si prestano all'esigenza di rapidità delle decisioni, ma soprattutto che le decisioni che incidono sul potere di spesa e di bilancio non possono non vedere il sostanziale coinvolgimento dei parlamenti che, è inutile dire, sono i custodi della democrazia rappresentativa³⁵.

3. Il Fiscal compact e la modifica dell'articolo 81 della Costituzione.

Appare utile porre l'attenzione sulle modalità (anziché sulla normativa che disciplina la finanza pubblica) con le quali si è pervenuti alla revisione della Costituzione in cui è stato introdotto il principio dell'equilibrio di bilancio. Infatti taluni aspetti della vicenda sembrano porre alcuni problemi di metodo relativo ai presupposti che hanno condotto all'iniziativa di riforma costituzionale, secondo un andamento quantomeno inedito.

Come è noto gli articoli 81, 97, 117 e 119 della Costituzione sono stati modificati dalla legge costituzionale n.1 del 2012 recante *Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*. Questa regola di carattere generale ha poi trovato attuazione nella legge n.243 del 2012 ove si fa riferimento ad un generale obbligo di "equilibrio di bilancio" a

mentali e le Corti in Europa, Napoli, 2005, p. 197 ss., le norme sulla revisione manifestano l'aspirazione dei Trattati ad assumere la natura di vera e propria Costituzione.

³³ Sul tema P. PONZANO, *Un nuovo metodo dell'Unione?*, in *Prove di Europa unita. Le istituzioni europee di fronte alla crisi*, a cura di G. Amato e R. Gualtieri, Firenze, 2013, p. 281 ss.

³⁴ Sul punto criticamente C. PINELLI, *La giurisprudenza costituzionale tedesca e le nuove asimmetrie fra i poteri dei parlamenti nazionali dell'eurozona*, cit., p.7. L'Autore è dell'avviso che "La natura intergovernativa delle risposte alla crisi dell'euro zona ha comportato un depotenziamento del PE e un rafforzamento dei parlamenti nazionali ... anche se non è ancora detto che il baricentro delle sedi democratiche dell'Unione si sposterà a livello nazionale ...". Analogamente G. RIVOCCHI, *Il Parlamento di fronte alla crisi economico-finanziaria*, in *Rivista AIC* n. 3, 2012, p. 1 ss., avverte il rischio di un ridimensionamento del ruolo del parlamento indotto dalla crisi economica.

³⁵ Come per l'appunto riconosciuto dal Tribunale costituzionale federale tedesco in più di un'occasione. Sul tema si veda R. BIFULCO, *Il custode della democrazia parlamentare. Nota a prima lettura alla sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco del 7 settembre 2011 sui meccanismi europei di stabilità finanziaria*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2011.

carico degli enti territoriali, delle amministrazioni pubbliche non territoriali, oltre che per lo Stato.

Le disposizioni introdotte sono dirette in buona sostanza a stabilire un principio di carattere generale finalizzato al raggiungimento dell'obiettivo di maggior rigore nella gestione delle finanze pubbliche³⁶. Difatti, almeno nelle intenzioni dei riformatori, è stato avviato un processo di riforma che dovrebbe condurre alla realizzazione di politiche statali di entrata e di spesa più accorte, anche mediante un loro irrigidimento.

Tale revisione è stata ispirata, se non fortemente incoraggiata, da parte delle Istituzioni europee che nel volgere di pochi anni hanno modificato la maggior parte delle regole di bilancio mediante gli accordi richiamati più sopra. Questi ultimi peraltro già di per sé presentavano natura vincolante, perché come è noto le fonti europee prevalgono sul diritto interno, sia di natura primaria sia di natura costituzionale, a meno che non si pongano in contrasto con i principi fondamentali della Costituzione.

Occorre segnalare, come è stato evidenziato da attenta dottrina³⁷, che l'*incipit* del processo riformatore dell'articolo 81 risale alla "lettera indirizzata dai "due" ... governatori della BCE (quello in carica – Trichet – e quello prossimo a subentrargli – Draghi, a quel momento ancora governatore centrale italiano) al Governo italiano in data 5 agosto 2011"³⁸. In quella lettera infatti si indicavano precisamente "i settori nei quali si sarebbe dovuti intervenire per tagliare la spesa e stabilendo anche la fonte normativa che avrebbe dovuto provvedere (il decreto legge) ... si giungeva a suggerire una revisione costituzionale quanto alle norme in materia di bilancio"³⁹.

Per quanto non sia possibile in questa sede richiamare le diverse fasi di approvazione della riforma costituzionale, appare verosimile che le Camere e il Governo pur non essendo stati sollecitati ad operare una revisione della Costituzione, perché in quella missiva si parlava dell'opportunità e non della necessità di una sua modifica, abbiano assai rapidamente avviato e concluso il procedimento di revisione costituzionale con un consenso parlamentare assai vasto approvando così la legge costituzionale n. 1 del 2012.

Tale vicenda mostra talune anomalie anche perché, per le ragioni ulteriori che si vedranno tra breve, una revisione della Costituzione forse non era necessaria.

³⁶ La letteratura è vasta, sui profili richiamati nel testo si vedano almeno i seguenti studi: F. BILANCIA, *Spendingreview e pareggio di bilancio. Cosa rimane dell'autonomia locale?*, cit., p. 45 ss.; A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2014; T.F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, cit., p. 51 ss.; M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit., p. 1 ss.; R. BIFULCO, *Il pareggio di bilancio in prospettiva comparata: un confronto tra Italia e Germania*, in *Il Filangieri, Quaderno 2011*, www.arsae.it; N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, ivi; C. PINELLI, *La dimensione internazionale della crisi finanziaria e i suoi riflessi nelle istituzioni di cooperazione sovranazionale e sui rapporti tra queste e gli ordinamenti nazionali*, cit., p. 1 ss.

³⁷ M. LUCIANI, op. ult. cit., p. 22.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ M. LUCIANI, *Il principio dell'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, 22.11.2013, in www.cortecostituzionale.it/convegni, p. 12.

La dottrina si è interrogata in vario modo sulle ricadute in termini sistemici di una così incisiva riforma della “Costituzione finanziaria” e, in particolar modo, sul grado di pervasività e condizionamento determinatosi sul potere di bilancio statale che, inutile dire, è in strettissima relazione con il principio di rappresentanza politica; tanto è vero che le decisioni di spesa e di bilancio adottate dallo Stato sono tradizionalmente assistite, e come tali legittimate, se ed in quanto fondate sulla generale legittimazione politica degli organi, Parlamento e Governo, ai quali la Costituzione assegna per l'appunto il potere di bilancio statale⁴⁰.

Cosicché il suo trasferimento sostanziale, mediante gli accordi richiamati nel paragrafo precedente, dalla sede nazionale a quella europea costituisce di per sé un problema nel problema, perché come si sa le Istituzioni europee scontano un tradizionale e si direbbe caratteristico debito di democraticità, a non voler considerare il fatto che “il richiamo ai condizionamenti sovranazionali è sovente una copertura di comodo, cui magari si ricorre per far accettare scelte impopolari ...”⁴¹.

Senza voler entrare nel merito del dibattito, conviene almeno segnalare come la regola dell'equilibrio di bilancio così introdotta non sembra costituire un principio prevalente su altre disposizioni costituzionali che riconoscono ai cittadini tipici diritti di prestazione: come ad esempio quelli sociali⁴². Difatti, e più in generale, tale nuova regola non esclude come ha chiarito Luciani “l'utilizzo della spesa e dello stesso indebitamento in funzione anticiclica”⁴³, nel senso che “l'equilibrio tra le entrate e le spese del bilancio statale è assicurato tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico ... il che equivale a dire che le esigenze di equilibrio del bilancio sono diverse nelle fasi di recessione e in quelle espansive, così ammettendosi il reperimento ... delle risorse eventualmente necessarie per le

⁴⁰ I profili teorici del bilancio e la sua relazione con la forma di governo, la forma di Stato e il tipo di Stato sono indagati da M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit., p. 5, che giudica come “nella nostra esperienza costituzionale ... le scelte relative alle regole di determinazione degli equilibri economico – finanziari sono state sin dall'inizio calibrate anche in ragione di una specifica concezione dei rapporti tra esecutivo e assemblee rappresentative”, secondo una tradizionale e originaria ricostruzione delle relazioni che intercorrono tra Governo e Parlamento nel regime parlamentare: in cui all'Esecutivo è assegnato il compito di adottare le scelte di politica finanziaria e al Parlamento è riconosciuto il potere di controllo delle decisioni governative.

⁴¹ M. LUCIANI, *Il principio dell'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, cit., p. 3.

⁴² A tale proposito va richiamata la posizione di F. BILANCIA, *Note critiche sul pareggio di bilancio*, cit., p. 3, secondo il quale la riforma in esame rischia di compromettere “la scelta per un determinato modello sociale” per effetto della “costituzionalizzazione della opzione di politica economica implicata dalle formule normative richiamate”. Sul punto conviene richiamare il pensiero di G. FERRARA, *Art. 81, integrarlo per neutralizzarlo*, in *Costituzionalismo.it*, 31 marzo 2014, ove si sottolinea il gravoso obbligo previsto dall'articolo 4 del *Fiscal Compact* implicante “un taglio della spesa pubblica di rilevantissima entità, a partire dal 2015 (30-50 miliardi)” che evidentemente si riflette pesantemente sulle fasce deboli della popolazione perché per l'appunto “il taglio colpirebbe proprio i diritti sociali ancor più comprimendoli”.

⁴³ M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit., p. 42, che richiama in senso adesivo P. DE IOANNA, *La nuova cornice costituzionale: economia, istituzioni e dinamica delle forze politiche*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 2012, p. 7.

politiche anticicliche e per il sostegno della domanda effettiva⁴⁴, ovvero il ricorso all'indebitamento, sia pure più contenuto rispetto al passato entro vincoli più stringenti⁴⁵.

D'altra parte malgrado la revisione costituzionale in esame sia stata approvata con la maggioranza dei due terzi delle Camere, appare piuttosto evidente come la scelta di porre mano a questa modificazione sia maturata al di fuori del Parlamento, e della stessa sede nazionale, secondo una tendenza ormai quasi costante nei processi di revisione della Costituzione che presentano una significativa ricaduta sul suo impianto fondamentale⁴⁶.

In tale ipotesi per la prima volta la modica costituzionale è stata realizzata in seguito ad una serie di *input*, o meglio vere e proprie scelte di politica economica e finanziaria, provenienti dalla sede europea e inseriti in accordi internazionali. Difatti, sebbene il *Fiscal Compact* sia entrato in vigore dopo la novella costituzionale, si è visto come l'articolo 3, paragrafo 2, di quell'accordo prevedesse l'adozione delle misure prescritte nell'ambito e attraverso disposizioni vincolanti e di natura preferibilmente costituzionale.

Il problema in questo caso è stato che tale norma non necessariamente richiedeva l'adozione di una disposizione costituzionale. Infatti, come ha precisato anche il Consiglio costituzionale francese nella decisione n. 2012-653 DC del 9 agosto 2012, tale atto non comportava un obbligo nei confronti degli Stati di una revisione costituzionale, ma più precisamente richiedeva l'adozione di "disposizioni vincolanti e di natura permanente ... il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio"⁴⁷. Sicché l'interpretazione posta in essere dal giudice costituzionale francese ha chia-

⁴⁴M. LUCIANI, op. ult. cit., p. 42.

⁴⁵ Diversamente, A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 2012, p. 2., sostiene che "La portata prescrittiva della norma sta nell'imporre allo Stato di praticare politiche anticicliche, cioè di segno opposto a quello della congiuntura economica, in modo che nelle fasi di recessione, nelle quali il gettito delle entrate fiscali si riduce ed aumentano in maniera automatica le spese dovute agli ammortizzatori sociali, l'equilibrio tra entrate e spese sia costruito rendendo le seconde eccedenti rispetto alle prime, mentre nelle fasi di espansione economica, in cui il gettito fiscale aumenta e gli ammortizzatori sociali generano minore spesa, l'equilibrio sia costruito in maniera esattamente opposta, cioè con una eccedenza delle entrate rispetto alle spese". Ma tale interpretazione non sembra confortata dal tenore letterale del nuovo articolo 81, Il comma, della Costituzione in cui al contrario si rinviene una maggiore duttilità come è stato evidenziato, ancora, da M. LUCIANI, op. ult. cit., p. 43. Da altro punto di vista (N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, cit., p. 96) si rileva come per effetto della legge costituzionale n.1 del 2012 "il vincolo finanziario è assunto in modo chiaro ed esplicito anche dalle classi politiche nazionali". In senso analogo, e più in generale favorevole all'introduzione del pareggio di bilancio in Costituzione è A. MORRONE, op. ult. cit., p. 10-11, perché "Debito pubblico elevato, scarsa propensione alla responsabilità delle classi politiche, debolezza strutturale delle istituzioni di governo, sono tutti fattori che scaricano sulle fasce sociali più esposte i costi di decisioni che spesso non hanno neppure le sembianze di politiche orientate al benessere dei *cives*".

⁴⁶ Si allude alle iniziative di riforma organica della Costituzione presentate dal Governo nella legislatura in corso. Sul tema, più in generale, si può consultare F.R. DE MARTINO, *Le deroghe all'articolo 138 della Costituzione. L'esperienza repubblicana*, Napoli, 2014.

⁴⁷R. CASSELLA, *Il consiglio costituzionale francese e il trattato sul Fiscal compact*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, come richiamato in M. LUCIANI, op. ult. cit., p. 25. A tale proposito peraltro occorre ribadire come la giurisprudenza del Tribunale federale costituzionale tedesco abbia ben rilanciato la posizione del *Bundestag* nei processi di bilancio nazionali ed europei, determinando quella disparità di poteri dei parlamenti nazionali degli altri

rito come il vincolo richiesto dal *Fiscal compact* presentasse natura essenzialmente procedurale, per cui invece di modificare la Costituzione “era dunque ben possibile operare sui regolamenti parlamentari oppure approvare una legge di “sistema”, sul modello della l. n. 400 del 1988, che condizionasse il successivo esercizio della potestà legislativa”⁴⁸.

A ben riflettere pertanto si potrebbe anche dubitare che tale atto potesse imporre agli Stati contraenti un obbligo di modificare la Costituzione, invertendo in tal modo il moto regolare della revisione. Quest’ultimo ha infatti preso le mosse dall’esterno, cioè non è partito dall’interno delle Aule parlamentari, alterando così la sua natura. A tale proposito è stato sostenuto come in tal modo sia stato intaccato “per la prima volta nella storia del diritto dell’Unione europea il monopolio degli Stati membri del potere di normazione costituzionale sul proprio territorio ...”⁴⁹. Tale ricostruzione è convincente e persuade del fatto che l’andamento dell’evoluzione istituzionale europea sembra ormai lontana da modelli consolidati, manifestando sviluppi inediti e non del tutto conformi ai principi costituzionali interni.

Insomma il potere di revisione costituzionale, sebbene le regole procedurali siano state formalmente rispettate, sembra così aver subito, sia pure indirettamente, una sorta di *vulnus* perché è stato riconosciuto ad un insieme di accordi presi in sede europea e, più precisamente, ad un trattato internazionale la capacità di incidere direttamente sulle disposizioni costituzionali coinvolte nella revisione che, è inutile dire, rappresenta un denotato irrinunciabile della sovranità statale.

Non di meno bisogna pure riconoscere come il processo di integrazione europea sia andato avanti attraverso modifiche materiali della Costituzione, ovvero mediante le sentenze della Corte costituzionale e della Corte di Giustizia che hanno favorito a più riprese tale processo, se non finanche reso possibile l’avanzamento della stessa integrazione sulla base dell’interpretazione dell’articolo 11 posta in essere, in particolare, dal giudice costituzionale⁵⁰; diversamente da quanto accaduto in altri Paesi europei (come ad es. Francia e Germania) che hanno più correttamente adeguato i loro ordinamenti ai Trattati Ue attraverso revisioni formali delle loro costituzioni.

Sicché il disinteresse parlamentare manifestato nel corso degli anni ad una revisione che permettesse la partecipazione italiana al processo di integrazione europeo in modo più corretto di quanto abbia potuto e possa fare il giudice costituzionale, appare alquanto critica-

Paesi europei evidenziata più sopra e segnalata da C. PINELLI, *La giurisprudenza costituzionale tedesca e le nuove asimmetrie fra i poteri dei parlamenti nazionali dell’eurozona*, cit., p. 9.

⁴⁸ M. LUCIANI, op. ult. cit., p. 25.

⁴⁹ C. PINELLI, op. ult. cit., p. 7; inoltre secondo l’Autore la norma che sollecita gli Stati a introdurre in Costituzione il divieto di disavanzi eccessivi “contrasta col “rispetto per le identità nazionali inerenti alle loro strutture fondamentali, politiche e costituzionali” e comprensive fra le altre delle “essenziali funzioni dello Stato” (art.4, par.2 TUE), fra cui la funzione di bilancio”.

⁵⁰ Sul punto V. ONIDA, *La Costituzione del 1948, ieri e oggi*, in AA. VV., *La Costituzione ieri e oggi*, Roma, 2009, p. 16, è dell’avviso che in Italia non sia stato necessario inserire in Costituzione “una apposita “clausola europea” per giustificare costituzionalmente l’accettazione della efficacia anche interna dell’ordinamento comunitario, perché la nostra “clausola europea” (e non solo) c’è già ed è l’articolo 11, come la Corte costituzionale ha riconosciuto fin dal 1965”.

bile. Tuttavia in questo caso la revisione che è stata realizzata non è stata il frutto di un'autonoma determinazione parlamentare, ma la conseguenza di pressioni provenienti dalle sedi europee che ha dunque comportato una significativa limitazione dell'autonomia decisionale del Parlamento.

Pertanto sembra emergere un'anomalia ulteriore perché il Parlamento nel corso degli anni ha sottovalutato un aspetto decisivo della partecipazione italiana all'Unione Europea (assestando l'integrazione in via giurisprudenziale dei due ordinamenti); mentre nel caso in esame ha prontamente posto in essere la revisione della Costituzione, dando seguito ad un atto formalmente estraneo ai Trattati Europei, forse neanche doverosa⁵¹.

Peraltro la legge costituzionale n.1 del 2012 pur modificando profili di notevole rilievo del potere di bilancio, tipica manifestazione della sovranità dello Stato⁵² espressa per il tramite del rapporto Parlamento-Governo, non è stata né discussa né approvata sulla base di un'ampia partecipazione dell'opinione pubblica e in seguito ad un dibattito nel Paese tale da coinvolgere larghi strati della popolazione: aspetto non trascurabile di ogni procedimento di revisione costituzionale. Al contrario questa modifica è stata adottata assai sbrigativamente e in tempi altrettanto ristretti come è stato evidenziato da più di un Autore⁵³.

Bisogna ancora aggiungere che a tale revisione si poteva ovviare per la ragione ulteriore che l'articolo 117, I comma, della Costituzione subordina la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni al rispetto della Costituzione e ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali: ovvero anche quelli scaturenti dal trattato sul *Fiscal Compact*. Atto dunque ben garantito da una specifica disposizione costituzionale che vale a condizionare la legittimità costituzionale delle leggi mediante lo schema della norma interposta: in questo caso espresso dalle disposizioni contenute nel *Fiscal Compact* stesso.

Quest'ultima prospettiva sembra confortata dal giudice costituzionale che, con le sentenze nn.348 e 349 del 2007, ha richiamato tale meccanismo rispetto alle norme contenute nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU). Come è noto infatti la Corte costituzionale ha riconosciuto la natura di norma in-

⁵¹ Analogamente G. L. TOSATO, *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno*, in *www.cortecostituzionale.it*, p. 3, che, aderendo alla posizione di Luciani (richiamato nella nota 2), afferma come in realtà la scelta di revisionare la Costituzione sia dipesa più precisamente da " ... ragioni politiche. In una situazione economico-finanziaria difficile per il nostro Paese, si è inteso assicurare le istituzioni europee, gli altri Stati membri e i mercati circa la determinazione dell'Italia di rispettare le regole europee di bilancio: un segnale apparentemente apprezzato dai destinatari."

⁵² Sul punto si registra il giudizio critico di G. FERRARA, *Regressione costituzionale*, in *Il Manifesto*, 18 aprile 2012, che non condivide la scelta dei gruppi parlamentari di impedire, mediante l'approvazione della revisione in esame attraverso il *quorum* dei due terzi, lo svolgimento del *referendum* costituzionale "su un tema così intrinseco alla sovranità popolare".

⁵³ Questa circostanza è rimarcata da N. LUPO, op. ult. cit., p. 96 che assume un modo di approvazione della legge in esame "quasi clandestino, come mostra la scarsa attenzione ... prestata dai mass-media". A tale proposito F. BILANCIA, op. ult. cit., p. 2, è dell'avviso che la legge costituzionale n.1 del 2012 presenti "alcuni interrogativi, in parte frutto della acritica ed affrettata stesura del testo di riforma".

terposta alla Convenzione, per cui il parametro rappresentato dall'art. 117, I comma, è ora concretamente operante nel giudizio di costituzionalità⁵⁴.

Tale giurisprudenza ha così chiarito l'annosa questione relativa ai rapporti intercorrenti tra la legge e i vincoli derivanti dagli obblighi internazionali perché secondo un'autorevole dottrina tali decisioni "si riferiscono all'intera area dei vincoli giuridici che derivano da accordi internazionali"⁵⁵. In altri termini la forza passiva della CEDU rispetto alle leggi ordinarie successive è maggiore, e le norme di tale atto rientrano nella sfera di competenza del giudice costituzionale perché l'eventuale contrasto tra le norme interne e le disposizioni contenute nella CEDU assumerà i caratteri di una questione di legittimità costituzionale per contrasto con l'articolo 117, I comma, della Costituzione.

Appare pertanto corretto riconoscere alle cd. sentenze gemelle una portata di carattere generale; esse infatti, sia pure occasionate dal "problema del rispetto di alcuni principi di questa Convenzione, quali applicati da una serie di sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo"⁵⁶, valgono ora a chiarire la questione dei rapporti tra la legge ordinaria e i suoi rapporti con le disposizioni contenute negli accordi internazionali e, tra questi, dunque, il *Fiscal compact*.

Di modo che anche alla luce di tale significativa innovazione giurisprudenziale che, conviene ribadire, vale a definire meglio i rapporti intercorrenti tra la legislazione ordinaria ed i vincoli derivanti dagli accordi internazionali a cui si è data esecuzione con legge, appare corretto sostenere come l'adozione della legge costituzionale n.1 del 2012 non fosse necessaria, anzi le disposizioni in essa contenute presentavano già una precisa collocazione, per cui non si rinviene la ragione formale di una così incisiva revisione costituzionale. Insomma il caso segnala come gli autori di tale modifica abbiano malamente utilizzato il potere di revisione loro conferito. In questa vicenda infatti è stata mostrata se non altro una scarsa sensibilità culturale nei confronti della Costituzione realizzando, in definitiva, una sua revisione finanche non richiesta.

Inoltre bisogna ancora segnalare che tali modifiche non hanno permesso al Parlamento di svolgere un ruolo rilevante nella fase precedente l'adozione del *Fiscal Compact*, perché come è noto i trattati internazionali sono tradizionalmente negoziati e condotti dai c.d. plenipotenziari che rispondono al Potere esecutivo⁵⁷. Sicché l'attività del Parlamento in tale stadio è molto limitata, rilevando, semmai, attraverso la legge di autorizzazione alla ratifica di cui all'articolo 80 della Costituzione.

Tuttavia le conseguenze prodotte da questa modalità di accordo sono nel fatto che, pur essendo consueto e legittimo il procedimento seguito, esse hanno assai ridimensionato il ruolo dell'Aula rappresentativa rispetto alla sostanza delle decisioni adottate in quella sede, a

⁵⁴ Sul punto si veda U. DE SIERVO, *Recenti sviluppi della giurisprudenza della Corte costituzionale in relazione alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, www.cortecostituzionale.it, p.1.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ Ovviamente la letteratura sul tema è vasta, si veda B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, IX° edizione, Napoli, 2013, p. 67 ss., spec. pp. 72, 73 e dottrina ivi citata.

loro volta però suscettibili di incidere direttamente sulle disposizioni costituzionali coinvolte nella revisione. In altre parole se i profili di natura formale di questa vicenda appaiono corretti, tuttavia i suoi aspetti sostanziali destano alcuni dubbi perché in via di fatto il Parlamento ha dato seguito ad una revisione costituzionale il cui contenuto è stato però confezionato in altra sede: ovvero in un accordo internazionale rispetto al quale non ha svolto, e non avrebbe potuto svolgere, alcuna parte attiva, e su una materia, come detto più sopra, assai intrinseca alla sovranità statale.

Il legislatore in definitiva si è così risolto in una sorta di ratifica di rango costituzionale degli accordi contenuti nel *Fiscal compact*, con una certa mortificazione della sua capacità decisionale. Dunque appare assai verosimile considerare che le varie vicende richiamate abbiano prodotto l'effetto di spostare l'asse del potere di revisione al di fuori della Costituzione, ovvero della stessa sede statale e parlamentare, secondo un andamento incompatibile con il procedimento di revisione costituzionale come disciplinato dall'articolo 138.

4. Conclusioni

Le considerazioni che precedono hanno evidenziato alcuni problemi sui quali la dottrina ha variamente argomentato.

L'apparente fase di stallo del processo di integrazione europea non sembra aver determinato una contrazione della sua evoluzione politica. Esso semmai ha svelato ulteriori forme e potenzialità decisionali che lasciano trasparire una certa coesione tra i *Partners* europei, i quali per l'appunto si sono intesi sulla natura delle politiche economiche da realizzare al fine di fare fronte ai diversi problemi provocati dalla crisi economico-finanziaria.

Tale circostanza sembra evidenziare un aspetto assai rilevante del periodo complesso che attraversa l'Unione Europea. Si è affermata infatti una significativa, talvolta carente, unità politica delle Istituzioni europee diretta a contrastare la grave recessione economica, mediante l'adozione di misure di razionalizzazione della finanza pubblica interna ed europea. Sia pure con la presa di distanza di alcuni Paesi, tali discipline costituiscono il riflesso di politiche economiche sulle quali è stato raggiunto l'accordo tra i maggiori Paesi dell'Unione europea, attraverso il ricorso a strumenti normativi di diversa natura che tuttavia hanno favorito la formalizzazione di quelle politiche.

I rimedi individuati costituiscono il frutto di orientamenti e di politiche economiche ben radicate le quali, tradotte in disposizioni di natura normativa e dunque vincolante, sembrano aver provocato, almeno in Italia, un dibattito dottrinale piuttosto acceso che ne ha evidenziato per l'appunto talune incongruenze.

I presupposti culturali di queste politiche sono del tutto evidenti: è prevalso infatti un indirizzo emergenziale che ha assecondato la piena affermazione di principi, come ad esempio l'equilibrio di bilancio, riconducibili al sistema di economia di mercato aperta e in libera concorrenza. Mentre ad essere in crisi probabilmente è lo stesso regime di economia appena evocato, che richiederebbe l'introduzione di discipline in grado di governare meglio la deregolazione finanziaria.

D'altra parte la Costituzione italiana, pur non sconfiggendo un tale orientamento economico, che trova il suo fondamento nell'articolo 41 all'interno di una cornice dove però si fa pur sempre riferimento all'utilità sociale⁵⁸, non lo qualifica ovviamente come un principio prevalente sulle altre disposizioni costituzionali che riconoscono la garanzia e la tutela delle posizioni deboli, a partire dall'articolo 3, 2° comma, in cui è sancito il principio dell'eguaglianza intesa in senso sostanziale. Mentre è inutile richiamare quella parte del testo costituzionale in cui si riconosce una gamma di diritti sociali incompressibili, diretti a favorire nel loro insieme quel programma di emancipazione personale e sociale contenuto per l'appunto nell'articolo 3. Pertanto è all'interno di questa più ampia cornice che vanno collocate le regole e i principi di matrice europea che ora governano l'economia pubblica. Difatti non sembra che la Costituzione italiana possa assecondare misure che non siano compatibili con i principi fondamentali appena richiamati e che rappresentano un suo denotato irrinunciabile.

Sicché non appare percorribile la via che dovesse determinare una prevalenza del contenimento della spesa, l'equilibrio di bilancio, a danno dei principi richiamati. Senza voler entrare nel merito di un tema così vasto può dirsi in via del tutto incidentale che la matrice culturale sottesa all'articolo 3 della Costituzione non può venire meno in seguito alle normative richiamate; diversamente si determinerebbe la violazione di un suo principio fondamentale che come tale è insuscettibile ad una revisione.

Del resto la pur condivisibile posizione di chi auspica un ritorno alla responsabilità di classi politiche che hanno favorito la formazione di un debito pubblico elevato⁵⁹ e un'economia fuori controllo, deve tuttavia considerare che l'applicazione automatica della regola dell'equilibrio di bilancio potrebbe scaricare proprio sulle fasce deboli della popolazione i maggiori costi, il che si tradurrebbe in un ulteriore, se possibile, impoverimento di quelle categorie sociali che al contrario nella Costituzione trovano una garanzia sicura.

Difficile trarre delle conclusioni, certo è che l'andamento dei problemi presi in esame in questo lavoro ha messo in evidenza talune questioni sulle quali sarà opportuno continuare a indagare.

⁵⁸ Ancora valida la prospettiva di analisi di M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Milano, 1983.

⁵⁹ A. MORRONE, op. ult. cit., p. 10-11.